



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mráky a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **TĚLOCVIČNÁ JEDNOTA SOKOL VLKOV**, se sídlem Vlkov 120, PSČ 551 01, zastoupený JUDr. Miroslavem Nyplem, advokátem se sídlem Hradec Králové, Dukelská 15, PSČ 500 02, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Brno, Masarykova 427/31, PSČ 602 00, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 8. 2013, č. j. 31 Af 95/2012 - 38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Finančního ředitelství v Hradci Králové ze dne 3. 8. 2012, č. j. 1951/12 - 1700-603200, bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti platebnímu výměru ze dne 4. 1. 2012, č. j. 00001486/12/228983605668, vydanému Finančním úřadem v Hradci Králové (dále též „správce daně“), jímž byl dle § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů („rozpočtová pravidla“), stěžovateli vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 987 969 Kč.

[2] Porušení rozpočtové kázně spočívalo v nesplnění podmínek poskytnutí dotace stanovené rozhodnutím Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále též „ministerstvo“ nebo „poskytovatel dotace“) ze dne 26. 9. 2007, č. ISPROFIN 233512-2024, jímž bylo rozhodnuto o poskytnutí dotace stěžovateli ve výši 1 987 969 Kč na akci „*TJ – Vlkov - Přístavba SZ sokolovny, ČOS.*“

[3] V odůvodnění odvolacího rozhodnutí žalovaný uvedl, že věcným obsahem investičního záměru uvedeným v rozhodnutí o poskytnutí dotace byla ta část rozšíření resp. přístavby objektu, který je veden jako společný ve vlastnictví stěžovatele a obce Vlkov (dále též „obec“). Dotace byla však poskytnuta pouze na dostavbu šaten a sociálního zařízení pro sokolovnu (dále též „tělocvična“), příp. jiných společných částí stavby, které slouží oběma vlastníkům. To znamená, že dotace byla určena výhradně na financování části nemovitosti týkající se sportovních aktivit (rekonstrukce sportovního zařízení), nikoliv na financování rekonstrukce prostor užívaných k jiným účelům (obecní úřad, prostory občerstvení). Program 233510, v rámci něhož byla dotace čerpána, neumožňuje z poskytnutých prostředků financovat cokoli jiného, jeho hlavními cíli a prioritami je a) technická obnova, údržba a opravy sportovních zařízení; b) rozvíjení sportovně technických parametrů sportovišť; c) doplnění nabídky stávajícího počtu sportovišť a d) umožnění rovného přístupu zájemců o sport.

[4] V tomto případě byla dotace poskytnuta na financování majetku, který není ve výlučném vlastnictví stěžovatele, ale je v podílovém spoluvlastnictví, když druhým spoluvlastníkem je obec s výší podílu 5/9 (stěžovatel vlastní podíl ve výši 4/9). Podle smlouvy o dílo ze dne 14. 6. 2006 byla součástí také rekonstrukce části stavby, kterou obec užívá pro provoz obecního úřadu a nově také vzniklo menší občerstvení. Tyto části rekonstrukce jsou z financování z dotace vyloučeny. Žalovaný zdůraznil, že přestože je stěžovatel podílovým spoluvlastníkem i těchto prostor a staveb, byla dotace určena výlučně jen pro sportovní zařízení.

[5] Žalovaný zjistil, že stěžovatel použil prostředky z dotace především k úhradě faktur na základě dodatečně dojednaných prací podle dodatku č. 3 ke smlouvě o dílo ze dne 28. 6. 2007 (dále též „vícepráce“), neboť před tímto datem byly veškeré faktury uhrazeny z prostředků obce (faktury byly vystaveny na obec) a z vlastních zdrojů stěžovatele. Dále bylo k vícepracím zjištěno, že nebyly prováděny pouze na sportovním zařízení, ale týkaly se také obecního úřadu (kupř. zhotovení laťování na střeše obecního úřadu). Žalovaný konstatoval, že podmínka výlučného využití dotace v souvislosti se sportovním zařízením nebyla splněna.

[6] Dodavatel akce AGS BOHEMIASTAV, a.s., fakturoval část akce v celkové výši 2 433 150,70 Kč obci a část akce ve výši 2 588 969 Kč stěžovateli jako příjemci dotace. K dotčeným fakturám existují jen velmi obecně vyplněné krycí listy čerpání, proto z nich nelze rozpoznat, které náklady se vztahují ke které části díla. Přes opakované výzvy stěžovateli, aby vyčíslil náklady na přístavbu zázemí tělocvičny, stěžovatel toto vyčíslení neprovedl, přestože by mohlo významně ve prospěch stěžovatele ovlivnit výši odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[7] Ve vztahu k vícepracím dále žalovaný uvedl, že protože vícepráce byly hrazeny z dotace, vztahuje se na ně úprava zadávání veřejných zakázek. Ke specifickým postupům za

pokračování

situace, kdy v rámci plnění veřejné zakázky je třeba pro dokončení díla přistoupit k provedení určitých víceprací, patří mj. i postup dle § 27 odst. 3 písm. a) zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), upravující postup v jednacím řízení bez uveřejnění. V citovaném zákonném ustanovení je uvedeno, že celkový rozsah dodatečných stavebních prací nebo služeb nemůže překročit 20 % ceny původní zakázky. Po zvážení konkrétních okolností projednávané věci žalovaný dospěl k závěru, že celkový rozsah dodatečných stavebních prací bezpochyby povolenou hranici překročil, neboť konečná hodnota víceprací představovala navýšení oproti původní vysoutěžené ceně o 23,6 %. Žalovaný uvedl, že pro výpočet hodnoty dodatečných prací se do ceny nezahrnuje hodnota méněprací (tedy nelze je odečítat), proto není správná argumentace stěžovatele, že veškeré vícepráce činily po odečtu méněprací částku 629 463 Kč.

[8] Stěžovatel podal proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), který ji rozsudkem ze dne 27. 8. 2013, č. j. 31 Af 95/2012 - 38, podle ust. § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

[9] Krajský soud dovodil, že dotace byla ministerstvem poskytnuta na nemovitost, která je v podílovém spoluvlastnictví stěžovatele a obce, poskytovateli dotace byl tento stav známý. Z rozhodnutí o poskytnutí dotace je dle krajského soudu zřejmé, jak ostatně zdůraznil i žalovaný, že dotace byla určena pouze pro sportovní účely. Je taktéž zřejmé, že důkazní prostředky předložené a navržené stěžovatelem nemohly být dostatečným podkladem pro posouzení, jaký poměr z prostředků činila dostavba sportovního zařízení, nebylo z nich možné tento údaj zjistit. Smlouva o dílo uzavřená mezi společností AGS BOHEMIASTAV, a.s., a obcí uváděla jako předmět plnění přístavbu a stavební úpravy stávajícího objektu obecního úřadu, dostavbu šaten a zázemí pro tělocvičnu a realizaci občerstvení. Podle krajského soudu je proto zřejmé, že smlouva o dílo hovořila o objektu jako celku, který je ve spoluvlastnictví dvou subjektů, a nebyla provedena specifikace prací, jejichž výsledkem měla být dostavba sportovního zařízení. Finanční orgány proto neměly pro posouzení účelového využití dotace dostatek podkladů. Přes výzvy žalovaného k opatření těchto podkladů stěžovatel setrval na svém stanovisku a důkazní břemeno, jež by svědčilo ve prospěch oprávněného čerpání dotace, neunesl.

[10] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce týkající se dodatečných stavebních prací (víceprací) a se závěry žalovaného, že bylo povinností stěžovatele při zadávání víceprací postupovat dle § 27 odst. 3 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, dle něhož rozsah dodatečných prací nesmí překročit v jednacím řízení bez uveřejnění 20 % ceny původní zakázky, se ztotožnil. Podmínku stanovenou citovaným ustanovením stěžovatel nedodržel, neboť konečná hodnota víceprací činila 1 182 866 Kč, jde tedy o navýšení ceny o 23,6 %. Postup stěžovatele nemůže být dle názoru krajského soudu zhojen ani argumentem, dle kterého při stanovení výše víceprací měly být zohledněny méněpráce, po jejichž odpočtu by navýšení ceny činilo jen necelých 13 %, neboť takový výklad zákon o veřejných zakázkách nepřipouští.

II.

Z obsahu kasační stížnosti stěžovatele

[11] Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, a to z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a pro nepřezkoumatelnost [ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[12] Ve svém podání předně namítl, že se soud dopustil nesprávného posouzení věci, neboť své rozhodnutí postavil na tom, že stěžovatel neunesl důkazní břemeno ohledně vynaložení poskytnuté dotace výlučně pro stavbu sportovního zázemí společného objektu obecního úřadu ve Vlkově a tamní tělocvičny (sokolovny).

[13] Krajský soud dle stěžovatele přehlíží charakter institutu podílového spoluvlastnictví ve vztahu k již stavebně rozčleněné budově, v důsledku čehož aprobuje závěry správních orgánů. Ty setrvaly na stanovisku, že nevyhovění výzvě k doložení finančního ohodnocení jednotlivých prací prováděných „na majetku TJ Sokol“ v rámci rekonstrukce předmětné nemovitosti bude mít za následek pro stěžovatele nepříznivé rozhodnutí ve smyslu nedodržení rozpočtové kázně a na to navazující sankce. Při zadání tohoto požadavku však bylo zcela odhlédnuto na jedné straně od koncepce „ideálního spoluvlastnického podílu“ a na straně druhé od faktického způsobu realizace prací na nemovitosti v podílovém spoluvlastnictví a tomu odpovídajícího způsobu jejich ocenění, resp. vyúčtování.

[14] Nepovšimnuta zůstala i krajským soudem konstatovaná vědomost poskytovatele dotace o vlastnických vztazích k dotčené nemovitosti, ačkoliv z důkazů provedených v rámci správního řízení (zejména svědecké výpovědi Ing. V., pracovníka poskytovatele dotace) plyne, že poskytovatel dotace nikterak nekorigoval požadavky na dokumentaci související s dotací, a to ani před jejím poskytnutím, ani v rámci následného vyhodnocení, tím méně pak ve smyslu dokladování vynaložení dotace způsobem prezentovaným finančními orgány a krajským soudem. Dle názoru stěžovatele má tato okolnost pro posouzení věci nepochybný význam, avšak soud se s ní nikterak nevypořádal a pouze konstatoval, že sporné otázky zůstaly v řízení před žalovaným nevyjasněny.

[15] Podle stěžovatele je vyloučeno, aby spoluvlastník realizoval investici jen do svého ideálního podílu. Sportovní zázemí, které mělo být vybudováno s využitím poskytnuté dotace, nepředstavuje poměrnou část budovy reálně odpovídající spoluvlastnickému podílu stěžovatele; ten má podíl „ideální“. Doložení úhrad dle požadavků žalovaného by dle stěžovatele vyžadovalo rozdělení jednotlivých položek rozpočtu stavby podle konkrétních prací, z nichž by se – jak je uvedeno v rozsudku – společné položky kalkulovaly v poměru vlastnického podílu; dále by také muselo být vyjádřeno, jaký poměr odpovídá pracím provedeným na sportovním zázemí využívaném stěžovatelem. Takovéto dělení by bylo jen fiktivní, protože neexistuje možnost, jak adekvátně reálnému stavu nemovitosti vypočítat, kolik z té které práce či úkonu zhotovitele připadlo na předmětné sportovní zázemí, resp. podíl stěžovatele na nemovitosti. Stěžovatel tedy požadavku správce daně objektivně dostát nemohl. Závěr krajského soudu o neunesení důkazního břemene stěžovatelem tak není správný.

[16] Stěžovatel je názoru, že krajský soud nesprávně posoudil rovněž otázku dodatečných stavebních prací a s ní spojeného porušení rozpočtové kázně. Správní orgány i krajský soud vycházejí z rozhodovací a metodické činnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, která je ovšem zatížena značným formalismem a odtržením od

pokračování

reálných dopadů jeho závěrů na realizovanou zakázku – tyto závěry se totiž naprosto míjejí se sledovaným účelem, kterým je co nejefektivnější využití finančních prostředků poskytnutých z veřejných zdrojů (zde dotace). Tento výklad zákona dle stěžovatele vede k absurdním důsledkům. Veškeré práce by měly být zastaveny a mělo by být zahájeno nové zadávací řízení ve chvíli, kdy je překročena hranice 20 % ceny veřejné zakázky. Přitom ochota dalších subjektů nahradit původního zhotovitele stavby v určité fázi rozestavěnosti se z praktických důvodů blíží nule. Problematická je např. otázka odpovědnosti za vady či rizika plynoucí z neznalosti skutečného provedení stavby původním zhotovitelem. Porušení rozpočtové kázně je v souzené věci spatřováno ve vícepracích v objemu 23,6 % ceny veřejné zakázky – tedy o pouhých cca 3,5% nad hranicí stanovenou pro možnost postupu v režimu jednacímho řízení bez uveřejnění. Stěžovatel setrvává na stanovisku, že nezohlednění méněprací a odkazování se na jinou než výslednou cenu díla je hrubě formalistické a popírající účel regulace. Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

Shrnutí vyjádření žalovaného

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že není sporu o tom, že veřejné finanční prostředky byly na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace čerpány za účelem stavebních prací na nemovitosti, která je ve spoluvlastnictví stěžovatele a obce. Této skutečnosti si byl poskytovatel dotačních prostředků vědom.

[18] V průběhu řízení bylo zjištěno, že náplň investičního záměru, který byl realizován na objektu obecního úřadu, spočívala ve stavební úpravě šaten a sociálního zařízení pro sokolovnu, případně dalších společných částí budovy, avšak jen při současném naplnění podmínky, že dotace a spolufinancování budou vázány na stavební úpravy sportovního zařízení, tedy nikoliv na prostor užívaný k jiným účelům, což je zřejmé i z přílohy rozhodnutí o poskytnutí dotace. Stěžovateli přidělená dotace byla určena výlučně pro sportovní účely.

[19] Stěžovatelem uplatněná námitka domnělého významu charakteru podílového spoluvlastnictví předmětného objektu je lichá, neboť základním kritériem pro splnění podmínky účelovosti poskytnutých dotačních prostředků je financování výhradně těch částí dotčené nemovitosti, která slouží ke sportovním aktivitám. Tuto skutečnost stěžovatel přes opakované výzvy, které byly velmi vstřícně formulovány, neprokázal.

[20] Stran absurdních důsledků, k nimž dle názoru stěžovatele může docházet v rámci výkladu zákona o veřejných zakázkách, žalovaný uvedl, že tento zákon jasně vymezuje, kdy je zadavatel oprávněn zadat veřejnou zakázku na dodatečné stavební práce v jednacím řízení bez uveřejnění. Tato kritéria mají za cíl zamezit možnému neaprobovanému omezení hospodářské soutěže, které by mohlo případně vést ke krajně nežádoucímu zneužití veřejných finančních prostředků ze strany potenciálního příjemce dotace.

[21] V přezkoumávané situaci stěžovatel tuto podmínku nesplnil, neboť hodnota víceprací činila 1 182 866 Kč, protože došlo k navýšení původní ceny veřejné zakázky o 23,6 %. Vzhledem k tomu je zřejmé, že stěžovatel svým jednáním porušil postup stanovený zákonem o veřejných zakázkách a omezil zdravé konkurenční prostředí, když dodatečné stavební práce nezadal ve standardním otevřeném zadávacím řízení. Tímto jednáním stěžovatel porušil rozpočtovou kázeň tím, že neoprávněně použil část dotace na realizaci předmětné zakázky a je třeba odmítnout názor stěžovatele, že šlo jen o bagatelní navýšení původní ceny předmětné zakázky.

[22] Závěrem svého vyjádření žalovaný odmítl také argument stěžovatele, dle něhož by mělo být v souzené věci přihlédnuto i k méněpracím a ty měly být započítány do celkové výše částky víceprací. V této souvislosti odkázal na rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, které dle jeho názoru tuto konstrukci odmítá, neboť vícepráce nebyly vymezené v původní veřejné zakázce a jsou tedy novou veřejnou zakázkou.

[23] Žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud dle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost stěžovatele jako nedůvodnou zamítl.

IV.

Hodnocení Nejvyššího správního soudu

[24] Stěžovatel se kasační stížností podanou ve stanovené lhůtě (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) domáhal přezkumu rozhodnutí krajského soudu, které vzešlo z řízení, jehož byl účastníkem (§ 102 s. ř. s.), jeho kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[25] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatňoval stěžovatel ve svém podání. Dospěl k závěru, že jeho kasační stížnost není důvodná.

[26] Úvodem je třeba konstatovat, že ke dni 1. 1. 2013 nabyl účinnosti zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky. Dle ust. § 19 odst. 1 uvedeného zákona byla zrušena finanční ředitelství zřízená dle zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech. To se dotklo též Finančního ředitelství v Hradci Králové, které vydalo rozhodnutí, jež bylo předmětem přezkumu před krajským soudem. Postavení žalovaného, které svědčilo zrušenému finančnímu ředitelství, přešlo dle § 69 s. ř. s. ode dne nabytí účinnosti výše uvedeného zákona na nově zřízené Odvolací finanční ředitelství.

[27] Postatou kasační stížnosti stěžovatele je, že postupoval v souladu se zákonem, když zadal vícepráce v rámci jednacího řízení bez uveřejnění a že nebylo možné splnit požadavek na doložení přesné části dotace, která připadla na financování plnění odpovídajícího účelovému určení uvedenému v rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[28] Z obsahu správního spisu plyne, že na základě žádosti stěžovatele pro rok 2007 o poskytnutí investiční dotace ze státního rozpočtu na podporu stavby nebo jiné investiční akce v rámci „Programu podpory rozvoje a obnovy materiálně – technické základny sportu a

pokračování

tělovýchovy“ byla stěžovateli rozhodnutím o poskytnutí dotace ze dne 26. 9. 2007, č. ISPROFIN 233512-2024, poskytnuta dotace ve výši 1 987 969 Kč na akci „*TJ – Vlkov - Přístavba SZ sokolovny, ČOS*“, přičemž investiční záměr představuje zřízení vchodu do sokolovny, rekonstrukci šaten a sociálního zařízení sokolovny. Současně byly stanoveny závazné podmínky čerpání prostředků rozpočtu, podle nichž byla dotace poskytnuta pouze na financování podílu stěžovatele s podmínkou, že nesmí být započítána na restaurační zařízení. Podle podmínek spojených s registrací investiční akce v ISPROFIN, Program, 233510 v r. 2007, jsou dotace poskytovány pouze na obnovu, pořízování a technické zhodnocení majetku sloužícího sportu a tělovýchově, a to pouze v souladu s investičním záměrem schváleným ministerstvem, přičemž byla zároveň stanovena povinnost příjemce zadavatele postupovat způsobem stanoveným pro veřejného zadavatele. V rozhodnutí ministerstva ze dne 26. 9. 2007 byly bilancovány zdroje ve struktuře 2 433 000 Kč jako dotace od obce, 601 000 Kč jako vlastní zdroje stěžovatele a 2 000 000 Kč jako dotace od ministerstva. K žádosti stěžovatel předložil investiční záměr akce „*Dostavba šaten a sociálního zařízení pro sokolovnu ve Vlkově*“ ze dne 12. 9. 2007, podle níž je stěžovatel 4/9 spoluvlastníkem objektu Obecního úřadu ve Vlkově a sokolovny, zbývajících 5/9 vlastní obec. Stěžovatel usiloval o zřízení vlastního vchodu do sokolovny, dostavbu šaten a sociálního zařízení. Se stavbou přístavby začala již v červnu 2006 obec, která do stavby do dne podání žádosti investovala 3,6 mil. Kč, stavbu v ceně cca 6,95 mil. Kč je však obec ochotna financovat jen do výše svého majetkového podílu. Prostory v přístavbě bude z větší části užívat stěžovatel, obci bude sloužit místnost pro občerstvení. Přístavba v 1. nadzemním podlaží obsahuje zázemí pro stávající sokolovnu, tj. šatny, umývárny, sociální zařízení, místnost pro občerstvení a nové vstupní prostory – samostatný vchod do sokolovny. Ve 2. nadzemním podlaží přístavbou vzniknou nové skladové prostory. Před přístavbou bude podél komunikace vytvořeno 5 podélných parkovacích stání, v prostoru stávající odstavné plochy vznikne 5 dalších parkovacích stání včetně 1 vyhrazeného pro tělesně postižené občany. Předpokládané náklady činily 6 949 886 Kč.

[29] Správce daně dospěl původně k závěru, že stěžovatel při realizaci akce „*TJ – Vlkov - Přístavba SZ, ČOS*“ porušil celkem tři povinnosti vyplývající z rozhodnutí o poskytnutí dotace: i) nedodržel zákon o veřejných zakázkách při zadávání víceprací, ii) nesplnil parametr „*spolufinancování – Obec Vlkov*“ a iii) nedodržel podíl prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu.

IV. A.

K dodržení účelového určení dotace

[30] Porušení rozpočtové kázně stěžovatelem mělo dle správce daně spočívat ve skutečnosti, že ze žádosti o poskytnutí dotace plyne, že náklady rekonstrukce objektu spadajícího do předmětu dotačního programu „*Program podpory rozvoje a obnovy materiálně - technické základny sportu a tělovýchovy*“, tj. sloužícího výhradně k sportovním účelům, měla tvořit částka ve výši 5 034 000 Kč, přičemž 2 433 000 Kč měla poskytnut obec a 601 000 Kč stěžovatel. Za takto deklarovaného stavu věci rozhodl poskytovatel dotace o financování akce v poměru 39,73 % z celkových investičních nákladů. V průběhu kontroly však správce daně zjistil, že částka 5 034 000 Kč nepokrývala pouze rekonstrukci sokolovny, nýbrž i rekonstrukci obecního úřadu; konstatoval proto, že stěžovatel nezajistil financování rekonstrukce sokolovny z prostředků obce, neboť částka ve výši 2 433 000 Kč

byla ve skutečnosti použita k financování té části objektu, který sloužil výhradně Obecnímu úřadu Vlkov, a jednak nedodržel podíl financování ze státního rozpočtu ve výši 39,73 %. Ve skutečnosti tento podíl tvořil 76,79 %, neboť hodnota rekonstrukce sokolovny činila 2 588 979 Kč, přičemž dotace byla poskytnuta ve výši 1 987 969 Kč.

[31] K odvolání stěžovatele byly tyto závěry napadeným rozhodnutím částečně korigovány s poukazem na to, že ze žádosti o poskytnutí dotace bylo zřejmé, že částka 5 034 000 Kč zahrnuje i ty práce, které měly být provedeny na objektu obecního úřadu. Dle původního žalovaného byl stěžovatel povinen prokázat, že obdrženou dotaci použil v souladu s jejím účelovým určením, tj. k financování té části objektu, která slouží sportovním účelům. Za tímto účelem proto zaslal stěžovateli celkem dvě výzvy, ve kterých jej žádal o vyčíslení nákladů na přístavbu zázemí tělocvičny. Stěžovatel ve svých odpovědích setrval na stanovisku, že celkové náklady na tuto část akce tvořily 5 696 150 Kč bez daně z přidané hodnoty. S ohledem na to, že bylo zcela nepochybné, že uvedená částka dle vystavených faktur zahrnovala i rekonstrukci obecního úřadu, původní žalovaný uzavřel, že stěžovatel neunesl důkazní břemeno o využití dotace v souladu s jejím účelovým určením.

[32] V nyní podané kasační stížnosti stěžovatel setrval na argumentaci, že důkazní břemeno neunesl, protože ho unést ani nemohl, neboť je vyloučeno, aby spoluvlastník realizoval investici pouze do svého ideálního spoluvlastnického podílu. Uvádí, že neexistuje možnost jak adekvátně reálnému stavu nemovitosti vypočítat, kolik z které práce či úkonu připadlo na sportovní zázemí, resp. podíl stěžovatele na nemovitosti.

[33] Podle názoru zdejšího soudu není tato argumentace stěžovatele přiléhavá, neboť pomíjí, že otázka zhodnocení spoluvlastnických podílů není pro posouzení využití dotace v souladu s jejím účelovým určením podstatná.

[34] Žalovaný ve výzvách k prokázání skutečností ze dnů 25. 4. 2012 a 29. 6. 2012 podrobně vysvětlil, že poskytnuté prostředky bylo ve smyslu rozhodnutí o poskytnutí dotace možné použít pouze na financování podpory rozvoje a obnovy materiálně - technické základny sportu. Odkázal na znění části A rozhodnutí o poskytnutí dotace, ze které vyplývá, že dotaci je možné použít jen na financování podílu majetku stěžovatele, a to výslovně při vyloučení financování restauračního zařízení.

[35] Se stěžovatelem lze sice souhlasit, jestliže tvrdí, že dotčená nemovitost se nachází v podílovém spoluvlastnictví, proto nelze určit její konkrétní část odpovídající jeho ideálnímu spoluvlastnickému podílu. Žalovaný ovšem nepožadoval, aby se stěžovatel vyjádřil k této otázce, nýbrž aby prokázal, jak byla dotace použita v souladu s účelovým vymezením stanoveným v pravidlech dotačního programu (*„Zásady MŠMT pro poskytování, čerpání a zúčtování dotací ze státního rozpočtu, určených na podporu rozvoje a obnovy materiálně technické základny ve sportu. Program 233510 pro rok 2007“*) a v rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[36] Z dotačních podmínek a rozhodnutí o poskytnutí dotace je bez dalšího zřejmé, že jediný účel, pro který bylo možné využít prostředky poskytnuté z dotačního programu, byla podpora sportu. Stěžovatel si této skutečnosti nepochybně musel být vědom, když se při podávání své žádosti o dotaci s dotačními podmínkami seznámil. Účel dotačního

pokračování

programu mu přitom musel být zřejmý ze samotného rozhodnutí o poskytnutí dotace a jeho přílohy, která výslovně odkazuje na závaznost „Zásad MŠMT“ a uvádí, že dotace je poskytována pouze na „*financování podílu majetku TJ - Sokol*“.

[37] Jak bylo prokázáno již v průběhu správního řízení, poskytovatel dotace si byl vědom skutečnosti, že „*podíl majetku TJ - Sokol*“ je „*ideální*“. Tato skutečnost pouze podtrhuje, že uvedená formulace byla poskytovatelem dotace použita za účelem vyjádření skutečnosti, že dotace je poskytována k financování části majetku fakticky obhospodařované stěžovatelem. Tímto majetkem pak nepochybně nebyl objekt obecního úřadu, nýbrž zařízení sloužící sportovním účelům, tj. sokolovna (resp. budované šatny, sociální zařízení atd.).

[38] Podle argumentace stěžovatele není možné určit, jaká část majetku slouží výhradně sportovním účelům, avšak dle dotačních podmínek mohla finanční prostředky obdržet toliko nestátní nezisková organizace; obec pouze tehdy, jestliže financovaný majetek takovéto nestátní neziskové organizaci následně pronajala. V dané věci se tedy stěžovatel nacházel ve specifickém postavení, protože sportovní zařízení nevlastnil sám, nýbrž společně s obcí, které nárok na dotaci nepřislúšel. Tato skutečnost dle názoru zdejšího soudu nic nemění na postavení stěžovatele jako příjemce dotace a jeho povinnosti v souladu s podmínkami poskytnutí dotace prokázat její využití k účelu, ke kterému byla poskytnuta.

[39] V souzeném případě poskytovatel dotace rozhodl o poskytnutí dotace s podmínkou, že předmětem financování může být jen majetek sloužící sportovním účelům, jak odpovídá předmětnému dotačnímu programu. Vyzval-li tedy původní žalovaný stěžovatele k „*prokázání např. položkovým rozpisem prací s jejich finančním ohodnocením, které byly provedeny na přístavbě zázemí tělocvičny*“, byl jeho postup správný.

[40] Stěžovatel se mýlí, pokud dovozuje, že s ohledem na spoluvlastnictví nemovitosti nelze určit, zda dotace byla použita k účelu, ke kterému byla poskytnuta.

[41] Z argumentace stěžovatele je zjevné, že nerozlišuje a vzájemně zaměňuje „*zhodnocení nemovitosti stavebními úpravami (resp. přístavbou)*“ a „*náklady vynaloženými na stavební úpravy (resp. přístavbu) nemovitosti*“. Jde o dva zcela rozdílné pojmy, „*zhodnocení nemovitosti*“, tj. zvýšení její tržní ceny, totiž nemusí odpovídat vynaloženým nákladům na její zhodnocení (stavební úpravy, přístavby, opravy apod.), ale závisí na mnoha dalších okolnostech určujících tržní cenu nemovitosti před provedenými stavebními úpravami a po nich (např. místo, kde se nemovitost nachází, poptávka po daném typu nemovitostí atd.). Míra „*zhodnocení nemovitosti*“ v případě kontroly, zda dotace byla vynaložena ke stanovenému účelu, nehraje žádnou roli. Předmětem kontroly správce daně je pouze, zda dotace byla v dané konkrétní výši použita jejím příjemcem pro přesně specifikovaný účel. Jde tedy o zjištění konkrétní výše „*nákladů vynaložených na stavební úpravy (resp. přístavbu) nemovitosti*“. Na rozdíl od „*zhodnocení nemovitosti*“ jde o kritérium přesně kvantifikovatelné bez ohledu na čas, dobu či jiné podmínky. Povinností stěžovatele tedy bylo prokázat, jakou konkrétní částku představovala cena dle jeho žádosti a rozhodnutí o poskytnutí dotace prováděné části přístavby sloužící ke sportovním účelům, zejména vybudování vchodu do sokolovny, rekonstrukce šaten a sociálního zařízení sokolovny.

[42] Přímo se zde nabízí prokázání ceny této části díla (a tím i splnění účelu poskytnuté dotace) např. prostřednictvím položkového rozpočtu ve spojení s fakturami a krycími listy. Nejde přitom o nic složitějšího či „zvláštního“, jak se zřejmě stěžovatel domnívá. V době uzavření smlouvy o dílo i v době poskytnutí dotace již při uzavření předmětné smlouvy se stanovením ceny díla podle rozpočtu počítal zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, ve svém § 547. V souzené věci ostatně na existenci položkového rozpočtu přímo odkazují dodatky č. 1 a č. 3 ke smlouvě o dílo ze dne 11. 5. 2007. Tyto dodatky se sice týkají víceprací (k otázce víceprací viz podrobněji níže) a samotná smlouva o dílo na položkový rozpočet neodkazuje, vychází „jen“ ze zadávací dokumentace. Z popisu investičního záměru ze dne 12. 9. 2007 je však zřejmé, že již před provedením díla byl podle projektové dokumentace zpracován předběžný rozpočet a rovněž z jednotlivých krycích listů čerpání k vystaveným fakturám plyne, že byly zpracovány dle konkrétních položek. Z krycích listů však nelze zjistit, které z jednotlivých položek byly použity k výstavbě sokolovny a které k jiné části díla. Na stěžovateli proto bylo k prokázání účelnosti vynaložení dotace zejména tvrdit a prokázat, které z jednotlivých položek a v jaké ceně byly použity pro výstavbu sokolovny, což mohl zjistit zejména ze stavební dokumentace, která zejména zahrnuje projektovou dokumentaci, zadávací dokumentaci, faktury s krycími listy, soupisy prací (jejich vypracování bylo sjednáno v čl. 4.6 smlouvy o dílo), jakož i stavební deník (jeho vedení bylo sjednáno v článku 7.2 a 7.3 smlouvy o dílo). I kdyby byly tyto podklady nedostačující, nic stěžovateli nebránilo v tomto směru nechat např. vypracovat znalecký posudek, který rovněž přichází k ocenění prací vynaložených na výstavbu sokolovny v úvahu. Stěžovatel však k účelnosti vynaložení dotace neunesl ani své břemeno tvrzení, natož břemeno důkazní.

[43] Stěžovatel v této souvislosti tedy přes dvojí výzvu žalovaného opomenul, že celé dílo lze položkovým rozpočtem rozdělit na jednotlivé dílčí části, a to až na jednotlivé položky. Účelové určení dotace mu bylo známo již při podání žádosti o dotaci a stěžovateli nic nebránilo již v této době, kdy část díla byla provedena, ve spolupráci s druhým spoluvlastníkem a zhotovitelem díla připravit k prokázání splnění účelového vynaložení dotace příslušné podklady (např. položkový rozpočet, krycí listy faktur apod.). V této souvislosti je vhodné připomenout rovněž ujednání stěžovatele a obce v jejich dohodě ze dne 1. 3. 2006, v níž bylo ujednáno, že stěžovatel „*bude investorem maximálně do výše majetkového podílu na dostavbu šaten a zázemí pro tělocvičnu s celkovým sociálním zařízením*“ (čl. II dohody) a obě strany dohody (tj. stěžovatel i obec) se zavázaly „*vytvořit takové podmínky investičního podílu, aby případná dotace z MŠMT byla využita v souladu se stanovenými pravidly čerpání dotace a Obec Vlkov umožní bez výhrad dočerpání dotace na vymezený předmět dotace*“ (čl. III. dohody) a v čl. V. dohody bylo smluveno, že „*po podpisu dohody bude zpočátku jednat nadále za investory s dodavatelem stavebních prací Obec Vlkov, která rozpočtově rozliší směr úhrad do podílu majetku Tělocvičné jednoty Sokol Vlkov.*“

[44] S ohledem na vše výše uvedené je pro zdejší soud poněkud překvapující, že stěžovatel na jedné straně tvrdí, že vyměřený odvod je pro něj likvidační, avšak svou vlastní nečinností zcela rezignoval na svou povinnost prokázat, že poskytnutou dotaci použil k účelu, pro který byla určena.

[45] Závěrem k tomuto bodu pak kasační soud zdůrazňuje, že nijak nezpochybňuje charakteristiku ideálního spoluvlastnictví předestřenou stěžovatelem. Podstata projednávané věci však spočívá pouze ve skutečnosti, že pro posouzení dodržení

pokračování

rozpočtové kázně bylo třeba prokázat, že stěžovatel vynaložil poskytnuté prostředky na sportovní účely. To do dnešního dne neučinil. Žalovaný nerozporoval skutečnost, že poskytnutím dotace dochází i ke zhodnocení majetkového podílu obce; byl ochoten spokojit se s prokázáním, že dotace byla použita pouze pro financování zařízení sloužícího ke sportovním účelům, aniž by se zabýval tím, kdo vše z obdržení dotace bude v konečném důsledku profitovat. Argumentuje-li proto stěžovatel problematikou oceňování spoluvlastnického podílu, jedná se o otázku, kterou by mohl učinit předmětem řízení např. při případném rozdělení spoluvlastnictví k předmětné nemovitosti, nikoliv však v situaci, kdy je (oprávněně) tážán na účelové využití dotace.

[46] Co se týká námitky směřující do nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku spočívající v „*nepovšimnutí vědomosti poskytovatele dotace o vlastnických vztazích k dotčené nemovitosti*“, pak se ani v tomto bodě se stěžovatelem nelze ztotožnit. Spoluvlastnický režim k nemovitosti není zpochybňován správcem daně, původním ani současným žalovaným, krajským soudem a ani nyní zdejším soudem. Podstata věci však, jak bylo uvedeno již výše, spočívá v neprokázání využití dotace v souladu s jejím účelovým určením. Pomíjí-li stěžovatel tuto skutečnost, pak se jedná buď o účelovost jeho tvrzení, nebo nepochopení podstaty souzené věci. Ani jedna z těchto možností však soudní ochrany nezasluhuje.

IV. B.

K povinnosti zadat vícepráce v zadávacím řízení

[47] Ve své další kasační námitce stěžovatel rozvíjí argumentaci, že právní úprava zadávacího procesu, jakož i rozhodovací činnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, trpí formalismem a vede k absurdním důsledkům. Podstatou jeho námitky přitom je, že zadavatel by měl mít dovoleno zadat dodatečné práce v jednacím řízení bez uveřejnění i v případě, že jejich hodnota přesáhne 20 % původní hodnoty veřejné zakázky. Při kalkulaci celkové hodnoty víceprací by pak také mělo dojít k odečtu neprovedených méněprací.

[48] K této námitce stěžovatele kasační soud předně uvádí, že neshledal jakýkoliv důvod korigovat závěry krajského soudu, který se ztotožnil se žalovaným v otázce hodnocení porušení ustanovení zákona o veřejných zakázkách ze strany stěžovatele. Argumentace stěžovatele, jenž v zásadě tvrdí, že by mělo být dovoleno zadávat jakékoliv vícepráce mimo standardní zadávací řízení je nejenom v přímém rozporu s jednoznačným jazykovým zněním zákona o veřejných zakázkách, nýbrž v konečném důsledku vede až k popření samotného smyslu existující právní úpravy zadávacího procesu.

[49] Předkládaná argumentace má nepochybně rozumný základ, jestliže stěžovatel namítá, že je pro něj efektivnější pokračovat v dalších pracích s původně vybraným uchazečem. Ostatně tuto skutečnost zohlednil i zákonodárce, který za určitých okolností umožňuje zadat vícepráce mimo režim zadávacího řízení. Míra tolerance ze strany zákonodárce je však omezena a dosahuje hranic při překročení 20 % ceny původní veřejné zakázky [§ 27 odst. 3 písm. a) bod 3) zákona o veřejných zakázkách].

[50] Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že tento limit překročil nepatrně, a to o 3,6 %. Toto relativně nízké překročení limitu však nemění nic na tom, že zákon o veřejných zakázkách v ustanovení § 27 odst. 3 písm. a) bod 3) o jednacím řízení bez uveřejnění porušen byl. Zohlednit případnou nepatrnost závažnosti porušení zákona lze při posouzení míry závažnosti porušení právní povinnosti a v závislosti na této úvaze případně při stanovení výše odvodu (§ 44a odst. 4 rozpočtových pravidel), není však možné konstatovat soulad postupu zadavatele se zákonem.

[51] Stěžovatel přehlíží, že smyslem právní úpravy zadávacího řízení je zajištění jak efektivního vynakládání finančních prostředků, tak i fungující soutěže o plnění veřejných zakázek. Oba uvedené účely jsou však navzájem propojeny, neboť jeden napomáhá splnit druhý. Namítá-li v této souvislosti stěžovatel, že by mělo být dovoleno předmět zakázky rozšiřovat, pomíjí, že v případě, kdy je poptávané plnění rozšířeno o určitou část (v závislosti na charakteru činnosti), dochází také ke změnám v okruhu možných uchazečů o veřejnou zakázku a k vlivu na správnost rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky. Jestliže se hodnota víceprací zvýší o určité procento, pravděpodobnost účasti jiného okruhu uchazečů (ve srovnání s původním zadávacím řízením) se zvyšuje. Současně stoupá pravděpodobnost neefektivnějšího vynaložení finančních prostředků, neboť otevřené soutěžní prostředí slibuje získání ekonomicky výhodnější nabídky. Výklad prezentovaný stěžovatelem by však v případě neočekávatelné situace umožňoval rozšířit původní předmět veřejné zakázky (patrně) i několikanásobně. To je ovšem výklad nepřijatelný, protože nevede k realizaci veřejných zakázek osobami, které jsou nejvhodnější k jejich provedení.

[52] Stejným náhledem je třeba hledět i na argumentaci, v níž stěžovatel argumentuje pro možnost odečtení hodnoty méněprací od víceprací. V tomto směru zdejší soud neshledal důvod odchýlit se od rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který považuje vícepráce za novou veřejnou zakázku a požaduje její zadání v některém ze zákonem předvídaných zadávacích řízení. Předmět veřejné zakázky totiž předurčuje okruh potenciálních uchazečů a výhodnost jejich nabídek. Jestliže předmětem zadávacího řízení původně byly i činnosti, které předmětem veřejné zakázky být neměly, a některé právě naopak, pak lze souhlasit se žalovaným, že tyto nové položky tvoří novou veřejnou zakázku, o níž musí být vedeno nové zadávací řízení, a musí být vybrán dodavatel, který je schopen poptávané plnění dodat ekonomicky nejvýhodněji. Nevykonali tedy původní dodavatel v rozporu s původním zadáním určitou část práce, bylo nepochybně namístě, aby se stěžovatel domáhal snížení výsledné ceny poskytnutého plnění. Při navýšení původní zakázky o více než 20 % však již nebylo možné přikročit k tomu, že jako kompenzaci neprovedení prací zadá vybranému uchazeči plnění, ke kterému nebyl v rámci zadávacího řízení vyhodnocen jako nejvhodnější.

[53] Nad rámec uvedeného kasační soud konstatuje, že v dané věci kromě překročení limitu pro zadání víceprací v jednacím řízení bez uveřejnění vystává i otázka, nakolik se skutečně jednalo o práce, kterých potřeba objektivně vyplynula až v průběhu realizace zakázky. Potřeba „*oplechování boku arkýřů*“, zajištění „*tepelné izolace*“, „*montáže ČOV*“ či „*rozvaděče elektro pro ČOV*“ a podobně se totiž jeví jako poměrně předvídatelná. Jestliže ji stěžovatel opomenul při přípravě zadávací dokumentace, nemuselo se jednat o objektivně nepředvídatelnou skutečnost, nýbrž o chybně nastavené zadávací podmínky. Tyto jsou však plně v odpovědnosti stěžovatele jako zadavatele a jejich případné nesprávné nastavení

pokračování

nelze řešit poukazem na možnost postupu v jednacím řízení bez uveřejnění, a to ani v případě nepřekročení 20 % limitu.

[54] Závěrem je třeba uvést, že není důvodná ani námitka stěžovatele, v níž v souvislosti s poskytnutím dotace a jejím vyhodnocením poskytovatelem dotace poukázal zejména na svědeckou výpověď Ing. V., pracovníka poskytovatele dotace. Krajský soud v napadeném rozsudku k této výpovědi zcela přílehavě poukázal na to, že z ní vyplynulo, že poskytovatel dotace ke dni provedení výsledku vyhotovil závěrečné hodnocení dotace jen na základě stěžovatelem předložených dokladů bez podrobnější kontroly. Za této situace tedy ani tato výpověď (popř. závěrečné hodnocení poskytovatele dotace) nemůže být objektivní a na výše uvedených závěrech nemůže nic změnit.

V.

Závěr a náklady řízení

[55] Ze shora uvedených důvodů dospěl zdejší soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji zamítl.

[56] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl dle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[57] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle ust. § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel úspěch neměl a žalovanému žádné náklady s tímto řízením nad rámec běžné činnosti nevznikly, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 29. května 2014

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu